

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/106894>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

Jan Willem Sap

De Europese passie voor de gelijkheid van de burgers

oratie OU, Zutphen: Open Universiteit/Uitgeverij Paris 2011, 84p.,

ISBN 978-94-90962-37-1

H.C.F.J.A. DE WAELE*

In de inleiding van zijn Heerlense oratie formuleert Jan Willem Sap drie ambitieuze kernvragen: dreigt de uitbreidende Europese Unie uit elkaar te vallen door afnemende solidariteit en verantwoordelijkheid? Hoe dient de verhouding te zijn tussen globalisering en de identiteit van de Unie? Op welke manier kunnen de burgers van de Unie directer bij de Europese democratie worden betrokken? De tekst is dienovereenkomstig opgedeeld in 3 hoofdstukken: 'De Unie heeft een sociaal model', 'De Unie is een lichtbaken voor de wereld', en 'De Unie heeft een democratisch leven'. Sap kiest voor een *helicopter-view*. Bijgevolg passeert in 80 pagina's bijna elk onderdeel van het EU-recht de revue. Hij geeft daarbij blijk van een grote belesenheid, en strooit met inzichten en citaten van o.m. John Dewey, Winston Churchill, Erasmus, Jean-Jacques Rousseau, de apostel Paulus, Immanuel Kant (in het Engels, dat wel), Frits Bolkestein, Montesquieu, Lionel Jospin en The Eagles. Helaas zijn de beschouwingen soms erg wijdlopij, waarbij heel veel woorden nodig blijken om een klein punt te maken. Zo stuiten we in het eerste hoofdstuk, in een paragraaf die officieel gaat over 'Gelijkheid als grondprincipe van het Unierecht', op bespiegelingen over de waarden van Europa, de liefdesverklaringen tussen Angela Merkel en Nicolas Sarkozy, het begrip 'burger' in de 18^e eeuw, de betekenis van het Latijnse woord *persona*, de vrijheidsopvatting van Rousseau, en het belang van digitale bedrijfskranten. Het verhaal meandert sterk, als een *stream of consciousness*, en de overvloedige uitwijdingen, intermezzo's en terzijdes, maken dat de lezer de draad gemakkelijk kwijtraakt. Bovendien blijft de auteur nogal eens steken op een puur descriptief niveau, waardoor zijn uiteenzetting niet zoveel meer behelst dan een letterlijke reproductie van verdragsbepalingen.

Het 'Europese sociale model' wordt volgens Sap gekenmerkt door de volgende elementen: gelijkheid, solidariteit, sociale politiek, diensten van algemeen belang, de Economische en Monetaire Unie en de zogenaamde Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht. Hij wijst op de centrale plaats

boeken

* Prof.mr. H.C.F.J.A. de Waele is als universitair hoofddocent Europees recht verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen en als gastprofessor Europees institutioneel recht aan de Universiteit Antwerpen.

van het gelijkheidsbeginsel in de EU, 'een belangrijk middel voor een rechtvaardige maatschappij' (p. 21). De analyse van het Europese sociale model blijft echter beperkt. Zo merkt de auteur vluchtig op dat diensten van algemeen belang niet hadden misstaan in het lijstje van kernwaarden, opgesomd in art. 2 van het EU-verdrag (p. 35). Verder is het volgens Sap niet verwonderlijk dat burgers Europese integratie als een bedreiging zien, als de instellingen van de Unie 'geen kracht en warmte uitstralen'. De EU moet daarom 'meer uitstralen dat de interne markt niet de nationale verzorgingsstaat kapot wil maken' (p. 31). Anderzijds stelt hij dat, omdat Griekenland gesjoemeld heeft met voorwaarden voor toetreding tot de EMU, 'men zich [kan] afvragen of de voorzitter van de Europese Commissie (...) Barroso, die sympathieke Portugees afkomstig uit een land dat ook veel schulden heeft, nog wel de juiste man op de juiste plaats is' (p. 39) – een merkwaardige uitlating in een paragraaf die juist gewijd is aan 'De noodzaak van meer solidariteit'. Wat de oplossing van de Eurocrisis betreft, sluit Sap zich aan bij het courante idee dat de criteria van het Verdrag van Maastricht strenger moeten worden gehandhaafd, het financiële noodfonds moet worden vergroot, en de controle op de lidstaten geïntensiveerd. Daarmee dringt zich, aan het eind van het hoofdstuk, bij de lezer de vraag op, of de EU eigenlijk wel over een eigen sociaal model beschikt. Er lijkt eerder sprake van een troebele mix van Rijnlandse en Angelsaksische verworvenheden, waarbij de balans – zoals de huidige malaise aantoont – nog lang niet is gevonden. Voordat men kan spreken van een 'eigen' sociaal model, zou er denkelijk ook eerst een gemeenschap moeten bestaan die wordt gekenmerkt door oprechte, wederkerige solidariteit, en een breed gedeeld gevoel van lotsverbondenheid. Anders dan Sap doet voorkomen, zijn we in Europa nog lang niet zover. Men bedenke bijvoorbeeld dat zelfs gezaghebbende politici de noodhulp aan Griekenland momenteel alleen verkocht krijgen, door te hameren op het eigenbelang dat de donerende landen hebben bij economische en monetaire stabiliteit.

In het tweede hoofdstuk wordt beschreven hoe de Unie fungeert als een 'lichtbaken voor de wereld', en welke verplichtingen dit met zich brengt. De EU heeft met haar sociale model 'een missie om de wereld beter te maken' (p. 47) en ze dient 'een harde lijn te trekken als het gaat om democratie, gelijkheid en mensenrechten' (ibidem). Ook hier ontvouwt Sap een groots retabel, met aandacht voor menig hoogte- en dieptepunt uit de Europese (ideeën)geschiedenis. Ook hier klampt hij zich echter weer iets te stevig aan de papieren realiteit, waarbij onevenredig veel gewicht wordt toegekend aan de letterlijke tekst van verdragsbepalingen; en ook hier zijn echt verrassende standpunten dun gezaaid. Aan het eind van het hoofdstuk wordt nog even terloops gerefereerd aan het gebrek aan Europese

aandacht voor 'de ellende van veel mensen in Afrika' (p. 64), maar Sap gaat voorbij aan de hoofdkwesties uit het relevante juridische discours. Als de Unie werkelijk fungeert als 'lichtbaken voor de wereld', zou het interessant zijn om te vernemen wat zijn opvatting is over de veronderstelde discrepanties tussen het externe en interne mensenrechtenbeleid, een terugkerend thema uit het academisch debat van de afgelopen jaren (neemt de EU haar internationale partners daadwerkelijk strenger de maat dan de eigen lidstaten?). Hoewel de auteur steevast de nadruk legt op de 'Europese passie voor de gelijkheid van de burgers', spreekt hij zich evenmin duidelijk uit over de vraag of de EU zich wel voldoende inspant voor de gelijke behandeling van migrerende derdelanders – typisch iets, waarmee ze zich echt als een rolmodel voor de buitenwereld zou kunnen bewijzen. In dit kader had hij ook best mogen wijzen op de paradoxale situatie, dat de politieke eenheid die op het wereldtoneel één van de grootste pleitbezorgers van democratisering is, vanwege een vermeend 'deficit' juist zelf structureel bekritiseerd wordt.

In het derde en laatste hoofdstuk komt het 'democratisch leven van de Unie' wel aan de orde, maar vanuit een iets andere invalshoek. In deze laatste vijftien pagina's werkt Sap toe naar de crux van zijn verhaal, en koerst hij, in vergelijking met het voorafgaande, veel rechter op zijn doel af. Naar zijn mening valt aan de kwaliteit van de democratie in de EU bevestigt nog het één en ander te verbeteren. Zo zou de president van de Europese Raad op termijn rechtstreeks kunnen worden verkozen, blijft het wenselijk om een zogenaamd 'Congres van Europese volkeren' in het leven te roepen (zoals eerder bepleit door Valéry Giscard d'Estaing), en dient er in Europa gaandeweg 'een echte politieke ruimte' te ontstaan. (p. 71). Dit mondt uiteindelijk uit in een pleidooi voor een wijziging van de manier waarop de samenstelling van het Europees Parlement wordt bepaald. Momenteel geldt hiervoor een degressief proportioneel systeem, waarbij een lidstaat naarmate zijn bevolking groter is, meer vertegenwoordigers mag afvaardigen. Van echte evenredigheid is geen sprake, omdat er een minimum geldt van 6, en een maximum van 96 zetels; daarnaast beschikt een land, ook als het veel meer inwoners telt dan een ander, maar over een relatief klein overwicht aan Europarlementariërs.

Dientengevolge zijn sommige lidstaten overbedeeld (Malta heeft bijvoorbeeld recht op 5 zetels, met een bevolking van nog geen half miljoen; Nederland krijgt er slechts 25, met een bevolking van bijna 17 miljoen), en andere onderbedeeld (Roemenië bezet 33 zetels, met 22 miljoen inwoners; Duitsland slechts 99, met een bevolking van meer dan 80 miljoen).

Volgens Sap is dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Zijns inziens zou de verdeling moeten plaatsvinden op strikt proportionele basis, ook al betekent dat, dat de kleinste lidstaten maar één zetel overhouden, en de vier

grootste (Italië, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) samen uitkomen op 538 van de in totaal 736 zetels. Naar zijn idee neemt het huidige systeem het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit niet serieus, en doet het geen recht aan het feit dat het Parlement tegenwoordig, volgens art. 10 lid 2 VEU, een vertegenwoordiging van de burgers hoort te zijn. Van dat laatste is volgens Sap alleen sprake, als het uitgangspunt *one man, one vote* is. In essentie sluit hij zich hiermee aan bij de opvatting van het *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) in het *Lissabon-Urteil* (2 BvE 2/08, 30 juni 2009). Daarin sprak het BVerfG uit dat, vanwege de onevenredige verdeling van zetels over de lidstaten, het bestel van de EU niet als volwaardig democratisch is te beschouwen, en dat het Europees Parlement niet voor een echte Europese volksvertegenwoordiging kan doorgaan. Zowel Sap als het Hof in Karlsruhe gaan er echter aan voorbij dat in geen enkel federaal stelsel *one man, one vote* rigoreus is doorgevoerd. Zo zijn ook in Zwitserland en de VS sommige deelstaten overbedeeld en andere onderbedeeld, en leggen individuele burgers bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen, vanwege het degressief proportionele systeem van kiesmannen, evenmin hetzelfde gewicht in de schaal. Als ook dat allemaal schendingen van het gelijkheidsbeginsel zijn (vgl. de beroemde tweede zin van de *Declaration of Independence*), zou men eveneens kunnen poneren dat *first past the post* in het Verenigd Koninkrijk niet door de beugel kan. Meer algemeen kun je je afvragen wat de meest toepasselijke maatstaf is voor een constructie als de Europese Unie. Misschien doet juist het huidige verdelingsmodel, dat de scherpe kantjes van een strikt proportioneel stelsel afvijlt, wel het meeste recht aan het *sui generis*-verbond van burgers en staten. Tegelijkertijd valt natuurlijk niet uit te sluiten dat (zoals Sap betoogt), de democratische legitimatie van het Parlement toeneemt als de zetels volledig proportioneel worden verdeeld. Op papier is daar ook best iets voor te zeggen. Nochtans zou doorvoering in de praktijk evengoed kunnen leiden tot een catastrofaal legitimiteitsverlies, vooral in de kleinere EU-landen. Wederom graaft Sap ook op dit punt niet veel dieper. Mede daardoor, raakt men er maar moeilijk van overtuigd dat het hier gaat om een echte misstand, die in het huidige tijdsgewricht met urgentie zou moeten worden aangepakt. In de inleiding formuleerde de auteur een drietal ambitieuze vragen. Uiteindelijk krijgt alleen de laatste een helder en rechtstreeks antwoord. De breed uitwaaiende beschouwingen zijn ontegenzeggelijk kleurrijk, en op de valreep, wordt een bijzonder interessante kwestie aangeroerd. Dit kan niet voorkomen dat de lezer, na de lectuur van 80 pagina's, enigszins onbevredigd achterblijft.